

A cultura das associações e as políticas públicas de Macau

*Ku Lai Ha**

Não é nada fácil para qualquer estrangeiro entender o facto de que sendo uma pequena cidade de encontro de culturas sino-ocidentais, com apenas de 476,000 residentes e área total de 27,3 quilómetros quadrados, Macau tenha agora 2.700 associações, ou seja, uma associação por cada 180 pessoas. Para atingir o objectivo de converter uma pequena cidade num centro internacional bem desenvolvido, o governo e os diversos ramos da sociedade deverão envidar esforços conjuntos. Resultando da união de todas as forças da sociedade, as organizações sociais têm dado, desde sempre, contribuições muito relevantes na construção do território de Macau. Entretanto, há quem afirme que as organizações sociais tradicionais desempenharam um papel e exerceram uma influência bastante diferente, em períodos distintos, relativamente ao governo de Administração portuguesa e ao governo da RAEM, e surgiu uma concorrência entre as novas organizações sociais e as tradicionais. Associação tradicional e nova associação constituem um conceito relativo, que está ligado ao fundo histórico da sua criação e do seu desenvolvimento, sem significado positivo nem negativo. Entretanto, qual será o desempenho da organização social na construção e no desenvolvimento duma sociedade? Qual a relação existente entre a associação e o governo na área de administração pública? Qual é o papel que a associação deverá desempenhar no desenvolvimento das políticas públicas (inclusive as quatro fases de definição, análise, cumprimento e avaliação)? Tudo isso merece o nosso estudo. Desde que tenhamos uma resposta expressa, não será nada difícil uma associação social encontrar e determinar a sua própria posição, graças ao que a Administração poderá manter uma melhor coordenação com estes parceiros de cooperação, a fim de que ambas as partes possam desenvolver relações ainda maiores na administração pública.

* Doutoranda em gestão administrativa do Instituto da Administração Governamental da Universidade de Pequim.

I. O fundo histórico do desenvolvimento vigoroso das associações sociais de Macau¹

Existiu sempre em Macau, na administração social, uma estruturação de dualidade, misturada por causa da convivência de chineses e estrangeiros desde a fixação de portugueses neste território. Apesar da criação do Leal Senado, este organismo autónomo dos portugueses residentes em Macau tinha, de vez em quando, conflitos não só com as autoridades chinesas, como também com o governo de Lisboa, a par da expansão progressiva de seus poderes autónomos até 1849, data em que o português João Ferreira do Amaral foi designado como governador de Macau e Portugal começou a exercer a dominação colonial em Macau. Porém, por causa da separação linguística, cultural e de usos e costumes, as autoridades coloniais de Portugal não podiam exercer administração directa e efectiva nos assuntos chineses, e foram obrigadas a procurar agentes da comunidade chinesa para manter esta administração “indirecta”, criando assim um canal oficial da participação de chineses no regime administrativo do governo português de Macau. Esta participação da comunidade chinesa era passiva e reduzida a algumas elites chinesas, mas constituiu desde o início uma importante via para expressar e representar os interesses da comunidade chinesa. A eleição de cada legislatura da Assembleia Legislativa, tanto para a eleição directa como para a indirecta, deveria ter o cunho das associações. Ao mesmo tempo, o governo dividia quotas da composição por cada sector de interesse no decorrer da admissão de elites fora do regime institucionalizado. Por isso, a incorporação de qualquer elite social na tribuna política deveria ser conseguida mediante esforços para se ser líder da associação. Assim, as associações, em particular, as organizações sociais representativas dos diversos interesses sectoriais, constituíam quase a única escolha institucionalizada para as elites sociais entrarem no regime. Por outro lado, o governo português de Macau era nomeado pela Administração de Lisboa, considerando os interesses nacionais de Portugal; a administração de um super mini-governo e a mobilidade frequente de funcionários satisfaziam ainda mais as necessidades da dominação colonial. Este “*soft* regime colonial”, entretanto, devia

¹ Cf. Lou Shenghua, “*Sobre a construção do sistema corporativista em Macau*”, publicado na Revista da Administração Pública de Macau, n.º 64, de 2005; Centro de Investigação das Estratégias de Desenvolvimento de Macau, *A situação actual e a perspectiva das associações de Macau*, Novembro de 2000, pp. 5-6.

apoiar-se nas forças civis para preencher lacunas de certos sectores administrativos. Perante esta situação, as associações passaram a possuir mais espaço de sobrevivência.

Em 1976, com a publicação do «Estatuto Orgânico de Macau», os direitos políticos dos chineses passaram a ser, em certo grau, garantidos, enquanto a lei de associação decretada pelo governo português de Macau possibilitou a transformação do “regime preventivo” em “regime castigável”, o que favoreceu enormemente a criação de associações. Por causa do obstáculo da comunicação linguística e da burocracia das repartições governamentais, os litígios judiciais da comunidade chinesa eram solucionados normalmente pelas associações chinesas, fora da jurisdição oficial, o que elevou cada vez mais o prestígio social das referidas associações. As associações mais antigas, hoje conhecidas como associações tradicionais ou funcionais, tais como a Associação Comercial de Macau, Associação de Educação de Macau, Associação Geral dos Operários de Macau, Associação das Mulheres de Macau, entre outras, foram criadas antes da década de 50 do século XX. Depois de meados da década de 70, foi adoptada a medida de distribuição de quotas de lista conforme os diferentes sectores, nas eleições da assembleia legislativa, do conselho consultivo, e de outras organizações consultivas das políticas do governo de Macau, para os respectivos candidatos entrarem na eleição na qualidade de representantes das associações. No período de transição, a designação e a nomeação das entidades de consulta ou de instalação preparatória ligadas à transferência dos poderes de Macau também foram feitas através da escolha dos candidatos conforme os diversos sectores funcionais de interesse, o que incentivou a desintegração das organizações representativas de Macau. Cresceu rapidamente o número das associações, graças à criação de muitas novas organizações sociais.

II. O desempenho e a cultura das associações de Macau²

Hoje em dia, Macau possui 2.700 associações, representando cada uma os diversos sectores ou profissões, nas áreas de política, economia, interesse público, trabalho, cultura, crença religiosa, educação, saúde,

² Cf. Centro de Investigação das Estratégias de Desenvolvimento de Macau, *A situação actual e a perspectiva das associações de Macau*, Novembro de 2000, pp. 7-12, e 40-54, inclusive os artigos de Yu Zhen, Liu Yiliang e Wen Feng.

desporto e moradores, assim como outras associações de conterrâneos ou agregados do mesmo ramo. As associações de Macau têm contribuído muito para os assuntos públicos nas áreas políticas, económicas e sociais. Nos assuntos públicos na área política, as associações chinesas de Macau manifestaram uma única identidade na sensibilidade pelo País e pela nação. O amor pela Pátria e por Macau constitui uma característica fundamental das associações de Macau. Após a fundação da nova China, surgiram em Macau muitas associações patrióticas pró-chinesas. Após o incidente “3 de Dezembro” de 1966, as forças do Partido Nacionalista retiraram-se do território de Macau, o que declarou o término das divergências políticas entre as associações de Macau, e criou um novo ambiente de amor pela Pátria e por Macau. Durante a luta contra a dominação colonial do governo português de Macau, estas associações chinesas deram grandes contributos. De facto, representando os residentes chineses, a Associação Comercial de Macau fez, em muitas ocasiões, grandes pressões sobre o governo português de Macau. A par com a assinatura da Declaração Conjunta sino-portuguesa em 1987, a sociedade de Macau tem participado activamente em trabalhos de elaboração e consulta da «Lei Básica de Macau», trabalhos preparativos pela criação da Região Administrativa Especial de Macau, e outros trabalhos populares pelo cumprimento das políticas de “um país, dois sistemas” e de “Macau administrado pelas suas gentes”. Além disso, responsáveis de uma parte das associações são deputados da Assembleia Legislativa eleitos ou nomeados, ou membros do Conselho Executivo, ou principais dirigentes do governo da RAEM. Por outro lado, as associações dos sectores industrial, comercial, educacional e laboral têm desempenhado o papel de ponte na coordenação com o governo, contribuindo para a harmonia e a estabilidade social.

Nos assuntos políticos na área económica, as associações de Macau, nomeadamente a Associação Comercial de Macau, a Associação de Construtores Cívicos e Empresas de Fomento Predial de Macau, a Associação Industrial de Macau, a Associação de Exportadores e Importadores de Macau e outras associações desempenharam o seu papel de consulta para com o governo. Além disso, a Associação de Educação de Macau tem fornecido ao governo pareceres na área educativa; a Associação Geral dos Operários de Macau tem mantido contactos de coordenação sobre as relações laborais e a garantia dos direitos e interesses dos trabalhadores; na área dos serviços sociais, a Associação de Beneficência Tung Sin Tong tem prestado serviços aos pobres e carenciados, dando grandes contribui-

ções para a comunidade de Macau; a Associação das Mulheres de Macau, a Cáritas de Macau, a Associação Geral dos Operários de Macau e a União Geral das Associações dos Moradores de Macau também têm prestado muitos serviços comunitários, inclusive a criação de jardins de infância, escolas, lares de idosos e abrigos para jovens e para mulheres mal tratadas. As associações tornaram-se responsáveis pela prestação de muitos serviços sociais e são capazes de desempenhar o papel que o governo não consegue desempenhar, contribuindo muito para promover os serviços sociais e divulgar e desenvolver a cultura, a educação e a educação física. O relatório anual do Instituto da Acção Social para o ano 2004 também testemunha que não poucos serviços sociais foram prestados por associações locais não lucrativas.

“Cem flores competem para desabrochar” e o respeito pelo valor multicultural constituem outra característica das associações do território de Macau. As associações da comunidade chinesa e as da macaense convivem pacificamente, mantendo e desenvolvendo cada comunidade a sua própria cultura e a coexistência harmoniosa de diferentes crenças religiosas. Apesar das enormes contribuições dadas pelas associações locais à sociedade de Macau, existe ainda espaço para reajustamento da cultura das associações de Macau perante a situação do actual desenvolvimento económico da RAEM. Para alguns especialistas, são predominantes o modelo de gestão do tipo patriarca e casos em que “uma só pessoa decide tudo” nas associações tradicionais, o que poderá criar uma “associação burocrática” e a “cultura de corrilho”. O corpo dirigente da associação é sobreposto, personalidades que têm prestígio social são convidadas para ser responsáveis de várias associações, por isso, é fácil surgir a “cultura de entendimento comum”. Por outro lado, eles não têm tempo para participar nos trabalhos de gestão das associações nem desenvolvem as funções devidas às mesmas. Por isso, em certas grandes associações, estas personalidades não mostraram o seu talento nem as suas capacidades. As associações carecem muito de profissionais para uma gestão científica. Além disso, muitos especialistas consideram que algumas associações tradicionais já se calaram após a transferência de poderes de Macau, sem desempenhar o papel positivo que tinham antes, exercendo pressões durante os tempos do governo português. Perante estas opiniões, cada associação deverá tomar decisões para saber se há necessidade de reajustar a sua posição, os objectivos e os modelos de funcionamento, segundo a sua própria situação concreta. Desde que entendam o seu desempenho na

administração pública e na definição das políticas públicas, não será nada difícil as associações planearem as suas estratégias.

III. Administração pública: De padrão governamental a padrão social

A administração pública constitui um sistema administrativo composto pelas organizações públicas governamentais e não governamentais e pela população, participando conjuntamente na gestão das actividades dos assuntos públicos da sociedade. Estas organizações não governamentais implicam as organizações de interesse público que não têm objectivo lucrativo. Os assuntos públicos da sociedade abrangem assuntos públicos nas áreas política, comercial e social. Alguns especialistas consideram que, para a administração pública, é necessário introduzir a teoria de gestão, cujo sentido essencial são oito caracteres chineses: “participação, interacção, cooperação e serviço”. A administração pública pode ser considerada como “actividades da gestão conjunta dos assuntos públicos da sociedade”, estando estas divididas em duas etapas: uma de “administração governamental”, e outra de “gestão social” (inclusive a gestão governativa). A administração pública deverá visar um interesse social mais harmonioso.

Recentemente, durante os seus estudos sobre esta matéria, certos especialistas do nosso País formularam cinco modelos de administração pública:³ 1) Modelo de centralismo da administração governamental; 2) Modelo de democratização da administração governamental; 3) Modelo de socialização da administração governamental; 4) Modelo de auto-decisão da gestão social; e 5) Modelo de policentralismo da gestão social. Nos primeiros três modelos, o governo é sempre orientador, e a população e as organizações públicas não governamentais são dependentes, combinando uma relação de pai-filho. Por sua vez, os últimos dois modelos revelam uma relação fraterna, tendo a sociedade como fim principal, o governo, a população e as organizações não governamentais estão numa cooperação de igualdade. As características dos referidos modelos são discriminados no seguinte quadro:

³ Cf. Chen Qingyun, Yin Yifeng, Zeng Junrong e Liu Xiaokang, *Estudos teóricos sobre a administração pública: Conceito, ângulo visual e modelo*, publicado em *Gestão Administrativa da China*, n.º 237, e n.º 3 de 2005.

Quadro: Conceito, etapa e modelo da administração pública⁴

	Conceito	Etapa	Modelo	Vector do desempenho	Vector da relação
Administração pública	De padrão governativo a padrão social	Gestão do governo	Modelo de centralismo	Governo forte domina a gestão de todos os assuntos públicos da sociedade.	O governo monopoliza todos os poderes públicos, enquanto as organizações não governamentais e a população são totalmente dependentes da administração.
			Modelo de democratização	Governo toma a iniciativa de ceder poderes para a população participar em assuntos públicos políticos ou certos assuntos sociais.	O governo incentiva a participação social na administração, a população é mais consciente, enquanto as organizações não governamentais crescem gradualmente, mas carecem de autonomia.
			Modelo de socialização	O governo é protagonista na administração pública, enquanto as organizações públicas não governamentais e as populações são participantes secundários.	As organizações públicas do governo e as organizações não governamentais, assim como a população constituem uma relação de coordenação e de divisão de trabalhos institucionais, tendo como centro o governo.
		Gestão social	Modelo de auto-decisão	As organizações públicas não governamentais e a população querem a devolução de poderes, e tomam a iniciativa de participar na administração pública, mas o governo continua a desempenhar o papel de condução principal.	As organizações públicas não governamentais e a população livram-se da dependência do governo, tornando-se pouco a pouco entidades independentes.
			Modelo de policentralismo	As organizações governamentais, as públicas não governamentais e a população são vários centros na administração social.	As organizações governamentais, as organizações públicas não governamentais e a população actuam, cada uma dentro da sua própria competência, formando assim uma relação de parceiros de cooperação.

1. O modelo de centralismo da administração governamental

O governo é a única entidade que trata os assuntos públicos da sociedade, possuindo todos os poderes de gestão nos assuntos administrativos sociais. Toda a sociedade está mergulhada no conceito do gover-

⁴ Cf. Chen Qingyun, Yin Yifeng, Zeng Junrong e Liu Xiaokang, *Um salto no conceito de administração pública: De padrão governativo a padrão social*, publicado em Gestão Administrativa da China, n.º 238, e n.º 4 de 2005.

no onipotente. De cima para baixo, o governo controla unilateralmente toda a sociedade, e o espaço da administração pública depende principalmente da determinação do governo. É extremamente reduzido o número das organizações públicas, cuja sobrevivência depende principalmente do governo. Por sua vez, a população carece de consciência de auto-decisão, considerando o governo como a fonte de recursos.

2. O modelo de democratização da administração governativa

O objectivo da administração governativa visa resolver os problemas sociais de interesse comum da população. O governo admite a participação da população na gestão dos assuntos públicos, e está preocupado com seu efeito. A população tem mais consciência de auto-decisão, e menos dependência em relação ao governo. O governo toma a iniciativa de ceder poderes à sociedade, as organizações públicas não governamentais possuem certo espaço de intervenção, apesar da sua capacidade de gestão dos assuntos públicos ainda estar no período de formação.

3. O modelo de socialização da administração governativa

O governo não consegue exercer sozinho a administração sobre os assuntos públicos sociais cada vez mais complicados, e vai tomar a iniciativa de conceder poderes às organizações públicas não governamentais e à população, criando assim, juntamente com estas, uma relação de coordenação e de divisão de trabalhos institucionais, que tem o governo como único centro. O governo continua a ser o orientador da administração pública, enquanto a população tem a sua participação alargada e aprofundada.

4. O modelo de auto-decisão da gestão social

É necessário sublinhar que o governo também faz parte da sociedade. Por isso, a “gestão social” abrange naturalmente a administração do governo sobre a sociedade. Neste caso, foram quebradas as relações de desigualdade entre o governo e as organizações não governamentais. A par com o reforço cada vez maior das forças sociais e a elevação cons-

tante do grau da auto-determinação e da capacidade organizadora, a população e as organizações públicas não governamentais serão, pouco a pouco, livradas da dependência do governo, tornando-se entidades completamente independentes na administração dos assuntos públicos da sociedade.

5. O modelo do policentralismo da gestão da sociedade

Incluindo também a gestão da sociedade pelo governo, este modelo rompeu completamente o âmbito de administração do governo, graças ao que as organizações públicas não governamentais e os cidadãos se tornaram corpos principais e independentes na administração pública, formando, juntamente com o governo, uma estrutura e uma rede de gestão policentralista. Trata-se de uma administração pública no sentido teórico, na qual, cada um dos três corpos principais dedica as suas próprias forças e desempenha as suas próprias competências.

Da etapa da administração governativa à etapa da gestão social, os cidadãos deverão elevar a sua consciência e a intervenção da população deverá ser mais madura, participando no tratamento da sociedade na qualidade de donos. A participação das associações constitui uma das formas principais da participação da população. Apesar do pluralismo das formas de participação da população, a campanha eleitoral só poderá ser feita uma vez em vários anos. Além disso, mesmo que a população exerça o seu direito de eleger, ninguém poderá garantir que os políticos eleitos possam cumprir as promessas feitas na campanha. Para um simples cidadão, é muito mais distante a participação em actividades do partido, as quais não passam de um jogo só para os grupos de elites ou de ricos. De facto, as forças individuais são insignificantes. Por isso, é muito importante o papel das associações na administração pública, as quais deverão assumir a responsabilidade de construtores positivos e servidores sinceros, tal como o erudito norte-americano Mancur Olson disse: “No seio de um grupo, a receita obtida pelo grupo é de todos, qualquer um dos membros desse grupo poderá compartilhá-lo equitativa e comumente, independentemente do custo que este tenha pago para isso”⁵.

⁵ Cf. Olson, Mancur (Estados Unidos), *Logic of collective action*, Livraria San Lian de Shanghai, edição de 1995.

IV. A natureza das políticas públicas e o interesse governativo

A natureza das políticas públicas consiste em que “o governo decide de forma autoritária a distribuição dos interesses à sociedade”⁶. Tanto no sentido lato como no sentido restrito, na administração pública que tem o governo como padrão, o corpo principal que define as políticas é o governo, o qual exige, como detentor dos poderes públicos, que os destinatários das políticas aceitem e cumpram as políticas legais. Essencialmente, as políticas públicas não são recursos, mas a aplicação das políticas poderá favorecer os interesses de uma parte da população e prejudicar os de outra. Por isso, as políticas têm a função de dividir e reajustar os interesses entre os respectivos membros da sociedade. Porém, quais são os critérios para tratar as contradições existentes entre as relações de interesse social? Como entidade principal na divisão dos interesses, será que o governo poderá fazer tudo só pensando no interesse público como condição prévia? Por outro lado, qual é o interesse público? Qual é a relação entre o interesse público e os interesses social e privado? Será que existe realmente o interesse do governo?

Para o termo “interesse”, alguns eruditos deram a definição seguinte: “O interesse constitui os recursos e condições necessários aos seres humanos para a sobrevivência, desfrute e desenvolvimento”⁷. Esta definição pode cobrir três aspectos: o interesse material, o interesse político e o interesse espiritual. O interesse público pode ser compartilhado pela sociedade⁸. Existem várias formas de partilha no sistema do interesse público, que podem ser discriminadas segundo os estratos ou os sectores sociais, ou segundo a voluntariedade ou a obrigatoriedade. Numa sociedade de partilha, o interesse é compartilhado conforme os diferentes estratos, tal como o interesse público nacional, o interesse público da RAEM, o interesse público do bairro comunitário da Areia Preta. O in-

⁶ Cf. Chen Qingyun, *Análise das políticas públicas*, Editor da Economia Chinesa, versão de 1996, p. 5.

⁷ Cf. Chen Qingyun e Yin Yifen, «*Análise dos interesses durante a investigação sobre a administração pública*», publicada na revista *Gestão Administrativa da China*, n.º 239, e n.º 5 de 2005, p. 35.

⁸ Cf. Chen Qingyun, Yin Yifen e Zeng Junrong, *Sobre os interesses públicos na administração pública*, publicada na revista *Gestão Administrativa da China*, n.º 241, e n.º 7 de 2005.

teresse nacional constitui a forma superior do interesse público. A administração pública deverá buscar o máximo interesse social tendo como núcleo o interesse público, e o interesse social inclui o interesse público que será compartilhado pela sociedade, o interesse sectorial que será compartilhado por alguma organização, e ainda o interesse privado que será desfrutado somente pelo indivíduo⁹. Claro, ao buscar o interesse público, a administração pública deverá demonstrar preocupação para com o interesse privado, indemnizando de maneira razoável a colectividade ou o indivíduo que forem lesados. Só o princípio de “o interesse público é primordial e o privado é secundário” poderá reorganizar e harmonizar a relação entre os interesses público, sectorial e privado.

Através da análise da natureza das políticas públicas, não podemos deixar de confirmar a existência do interesse do governo¹⁰. O referido termo “interesse do governo” não tem sentido positivo nem negativo, é somente uma análise realista que tem explicado a relação natural entre as associações e o governo, partindo de outro ponto de vista. O interesse do governo também é um interesse sectorial, um interesse popular que deverá ser fundamentalmente salvaguardado e incrementado pelo governo e pelos seus componentes, na qualidade de corpo principal da administração pública, e serve de recurso e condição necessária para as organizações e os indivíduos concretizarem a sobrevivência, o desenvolvimento e o efectivo cumprimento das suas obrigações. O interesse do povo constitui o núcleo do interesse do governo. Aqui, o interesse popular implica o interesse público que se situa na posição central, o interesse comum da organização ou do grupo, e o interesse particular. Os interesses das organizações governamentais e os particulares podem ser divididos, pelo menos, em dois níveis: o interesse fundamental e o interesse de papel. Normalmente, são idênticos os interesses fundamentais das organizações ou dos funcionários de qualquer governo, mas o interesse de papel dos agentes das diversas repartições poderá ser diferente de acordo com as suas atribuições, determinadas pela respectiva repartição.

⁹ Cf. Chen Qingyun, Liu Xiaokang e Zeng Junrong, *Sobre os interesses sociais na administração pública*, publicada na revista *Gestão Administrativa da China*, n.º 243, e n.º 9 de 2005.

¹⁰ Cf. Chen Qingyun e Zeng Junrong, *Sobre os interesses governamentais na administração pública*, publicada na revista *Gestão Administrativa da China*, n.º 242, e n.º 8 de 2005.

Os poderes públicos do governo são conferidos pelo titular dos poderes, por sua vez, a legitimidade do governo é determinada pelo apoio popular. Por isso, o governo é representante do povo. Sendo uma organização especial, o duplo papel do governo determina que o interesse do governo abrange o seu próprio interesse e o interesse popular. Daí, podemos ver que o interesse do governo tem uma razão objectiva de existência. Simultaneamente, porém, não podemos excluir os interesses especiais de algumas organizações ou funcionários do governo, ou seja, o interesse buscado mediante o abuso de poderes.

Um dos importantes conteúdos na pesquisa da administração pública consiste em como tratar a relação entre os vários interesses do governo e construir o interesse razoável do governo. Se for capaz de conhecer o objectivo do máximo interesse social que a administração pública deverá atingir, a existência do interesse do governo e a natureza da distribuição dos interesses das políticas públicas, não haverá nenhuma dúvida sobre a necessidade de participação da população nas políticas públicas, nem da participação dos grupos de interesse. Por isso, perante o governo, as associações deverão ser supervisores sensatos e parceiros hábeis de cooperação.

A seguir, vamos analisar o interesse do plano de formação no valor de 400 milhões de patacas. Em 2002, o governo da RAEM destinou 400 milhões de patacas para criar vários cursos de formação formais com 4.000 vagas, exclusivamente destinadas aos desempregados que não tivessem completado o curso secundário, ou pertencentes aos ramos de prestação de serviços, ou finalistas dos estabelecimentos de ensino superior que ainda não tivessem encontrado emprego, a fim de, por um lado, aliviar a pressão do desemprego, e, por outro lado, elevar o seu nível de conhecimento cultural, preparando recursos humanos necessários para o sector dos jogos de fortuna ou azar e outros sectores de serviços com ele relacionados, após a abertura do direito ao exercício da exploração dos estabelecimentos de jogo. Os três estabelecimentos públicos de ensino superior são responsáveis pelo cumprimento do referido plano de formação. Se a frequência do respectivo formando cumprisse os critérios estabelecidos, este poderia receber mensalmente duas mil patacas de subsídio de formação. Se completasse o curso e tivesse aproveitamento, poderia receber de uma só vez um prémio especial, cujo valor equivale, em média, a mil patacas por mês. Todos os candidatos deveriam apresentar o registo de pedido de emprego emitido pela Direcção dos Serviços do Trabalho e Emprego (hoje Direcção dos Serviços para os Assuntos Laborais),

enquanto o subsídio de vida e o prémio seriam distribuídos pelo Fundo de Segurança Social.

Este plano reflectiu o interesse pessoal, o interesse sectorial das organizações, o interesse do governo e o interesse público compartilhado pela sociedade. O facto de os formandos terem recebido formação gratuita e subsídios de vida é, sem dúvida, interesse pessoal; a criação dos cursos curtos para os desempregados pôde aliviar a pressão sobre organizações sindicais, as quais podiam considerar que foram elas que fizeram o governo definir este plano, o que poderia confirmar o reconhecimento público pela organização sindical; isto pode ser considerado como interesse sectorial da organização. Por outro lado, foram temporariamente aliviadas também a pressão e a tensão dos recursos sobre a Direcção dos Serviços de Emprego que tivera de encarar os pedidos dos desempregados. Quanto ao Fundo de Segurança Social, foi diminuída a pressão decorrente do descontentamento dos desempregados, segundo o qual, o subsídio de desemprego é pouco e o procedimento é burocrático. Os dois casos supracitados podem ser considerados como interesse de papel das organizações governamentais. Além disso, estas medidas do governo podiam aliviar o descontentamento dos desempregados, diminuir a possibilidade de desfiles e manifestações na rua, manter a estabilidade social, e preparar, em certo grau, recursos humanos para a abertura do direito de jogo e o desenvolvimento social e económico, correspondendo ao princípio de interesse público. A estabilidade social poderá elevar o prestígio do governo no coração do povo. Por isso, isto é o interesse fundamental da integridade governamental. Porém, este plano com o custo de 400 milhões de patacas do tesouro público acarretou sem dúvida a redução das verbas de outros planos ou a utilização do saldo dos anos anteriores, prejudicando o interesse de outras pessoas. Claro, durante a tomada de decisão, o governo pôde, necessariamente, integrar e equilibrar as diversas relações de interesse, e reduzir ao mínimo os vários conflitos de interesse, a fim de garantir a estabilidade e o desenvolvimento social.

V. A participação das associações e as políticas públicas

O governo exerce a sua administração pública mediante a aplicação de políticas públicas. A transformação das políticas refere-se sem dúvida à reorganização dos interesses. Qualquer transformação das políticas sem previsão poderá prejudicar o interesse dos cidadãos, quando estes não

podem dominar o rumo das políticas ou a data da sua publicação. A via principal para elevar a previsão das políticas está baseada na democratização da decisão e na transparência do processo de decisão. Por isso, é sumamente importante o efeito de participação popular nas políticas públicas. Para promover políticas públicas, o governo deverá ter uma série de estratégias e procedimentos de marketing. Como o público tem um certo conhecimento sobre o fundo, o objectivo, o princípio e o conteúdo das políticas, a participação regular da população na promoção e na aplicação das políticas públicas do governo poderá elevar a legitimidade política das acções governamentais. Por outro lado, no decorrer da transformação social, a população tem uma maior vontade de participação mas carece de mecanismos de expressão, enquanto o sistema político não é capaz de lhe responder por causa das suas deficiências. Nestas circunstâncias, se a população expressar a sua vontade por canal não regular, por exemplo, organizar uma rebelião ou motim, ou comprar certos funcionários, haverá provavelmente uma crise de desacreditação do governo. Por isso, a participação popular constitui uma espada de dois gumes. A participação institucionalizada ajudará a reforçar a capacidade de reorganização do governo; por sua vez, a participação não institucionalizada conduzirá facilmente à instabilidade social.

A natureza das políticas públicas consiste em que o governo decide de forma autoritária a distribuição dos interesses à sociedade, a fim de atingir o objectivo de conseguir ao máximo o interesse social, que abranje o interesse público compartilhado pela sociedade, o interesse sectorial compartilhado pela organização (grupo), e o interesse pessoal desfrutado somente pelo indivíduo. Da natureza das políticas públicas, podemos ver que é sumamente importante o processo de participação dos grupos de interesse na definição das políticas. Tanto o governo, como a população que estes grupos representam necessitam da sua participação. Todavia, é preciso considerar se os líderes destes grupos podem representar verdadeiramente a vontade popular no seio dos grupos.

É o interesse sectorial que constitui o factor de união dos grupos de interesse. Para os membros associados, o interesse sectorial é público e tem natureza de partilha; para os membros não associados, o interesse sectorial é privado e tem natureza de exclusivismo. Buscar a identidade e manter a diversidade constituem uma base para constituir o interesse sectorial, o qual representa a integração de todos os interesses dos membros associados, uma parte idêntica dos interesses pessoais dos interessa-

dos após a sua associação ou agrupamento, e ainda resultado de “buscar a identidade e manter a diversidade”, com base em todos os membros associados terem reajustado a diferença de interesses entre os vários indivíduos. Simultaneamente, porém, o agrupamento ou a associação de indivíduos visam concretizar ainda melhor o seu interesse pessoal. Por isso, a formação do interesse sectorial também é o resultado de aproveitar a “identidade” para buscar a “diversidade”, ou seja, aproveitar o interesse comum para realizar o interesse pessoal. A intervenção das organizações de interesse no processo da definição das políticas constitui a principal forma da participação popular que se manifesta concretamente em quatro aspectos¹¹ 1) expressar as necessidades da população e colocar as questões relativas às políticas; 2) expressar os gostos da população e apresentar projectos sobre as políticas, pois as organizações de interesse poderão apresentar projectos mais pormenorizados e mais viáveis; o desempenho de “integração de interesses e expressão unificada” das organizações de interesse poderá fazer com que os referidos projectos de políticas não sejam demasiadamente dispersos; 3) participar na avaliação das políticas, pois muitos especialistas das respectivas organizações de interesse poderão fornecer muitas informações valiosas e propostas razoáveis para a avaliação das políticas; 4) exercer influência sobre a aplicação das políticas, pois o apoio ou a oposição das organizações de interesse constituem factor importante para o cumprimento frutífero das políticas públicas. Neste sentido, o problema chave consiste em esclarecer se as vozes das associações podem ser plenamente expressas mediante os seus dirigentes, e se existe no seio das associações um mecanismo de “busca da identidade”, ou seja, se os dirigentes podem representar verdadeiramente os interesses da associação.

Em Macau, as associações são cada vez mais importantes no processo da administração pública e da definição das políticas públicas. A participação das associações depende da consciência da população, da atitude de pertença, e do pensamento sobre a gestão científica. No âmbito da administração pública, as associações são construtores activos, servidores sinceros, supervisores sensatos do governo, e também parceiros de cooperação do governo tendo os interesses sociais como condições prévias.

Sensibilizado pela tendência da administração pública na arena internacional, o governo da RAEM tem mantido, desde o início, uma

¹¹ Cf. Wang Yuqiong, *Os grupos de interesse e a estratégia da política*, Pesquisa, Fevereiro de 2001, pp. 63-65.

posição de abertura perante as actividades das associações e prestado os devidos apoios. Para as políticas públicas importantes, tais como as reformas da assistência médica e da educação, fez uma série de consultas. Além disso, sempre adoptou a atitude de prestar apoios aos serviços sociais da comunidade. Futuramente, será mais institucionalizado e melhorado o canal de participação das associações na administração pública. Hoje em dia, na altura da abertura do sector dos jogos de fortuna ou azar e de melhoria do ambiente económico, uma das medidas aplicáveis que o governo poderá adoptar é destinar mais recursos para apoiar as associações mais competentes e mais aplicadas, a fim de “pensar em perigos nos tempos de paz”. O exemplo disso é a prestação de ajudas financeiras para aquisição de equipamentos e para a realização de projectos de serviços, elevando a capacidade comunitária de realizar trabalhos independentes na prestação de serviços, ou minimizando a dependência do governo. Além disso, ao procurar satisfazer os interesses ou ao incrementar os recursos, as associações deverão seguir o princípio de “fazer um grande bolo”, ou seja, o princípio de conseguir ao máximo o interesse social, apresentando propostas e sugestões junto do governo, para beneficiar, por um lado, as próprias associações e, por outro lado, não prejudicar os interesses alheios. Só esta atitude poderá contribuir para a construção de uma sociedade harmoniosa.

É uma tendência de desenvolvimento da administração pública o salto da administração governativa para a gestão social. Evidentemente, os passos do seu desenvolvimento dependem de vários factores. Neste sentido, a opinião popular é sumamente importante para a associação se desenvolver continuamente. Só quando os líderes da associação representarem verdadeiramente a aspiração de todos os associados, eles poderão desempenhar o devido papel no processo das políticas públicas e beneficiar a administração governativa. Perante a sociedade e o governo, as diversas associações poderão escolher diferentes posições. Algumas associações poderão ser construtores positivos, servidores sinceros, inspectores conscientes ou críticos. Ao mesmo tempo, a participação das associações na gestão dos assuntos públicos deverá seguir o desenvolvimento institucionalizado. Desde que o governo e as associações confirmem que a gestão social é o objectivo último da administração pública, ambas as partes poderão ser parceiros de cooperação com um objectivo comum e constituir forças positivas na construção de Macau, partindo do espírito de participação, ajuda mútua, de cooperação e de serviço, e tendo a sociedade e a harmonia como requisitos prévios de desenvolvimento.